LAS MUJERES INDÍGENAS EN LA CONSULTA PREVIA



SIN MUJERES INDÍGENAS, NO

Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en Industrias extractivas en el Perú

El presente estudio explora cuán efectivos son los procesos de Consulta Previa, Libre e Informada, con el propósito central de analizar cómo es la participación de las mujeres en estos procesos, bajo una perspectiva de género e interculturalidad. En tal sentido, se realiza un balance de lo que ha significado la implementación de la consulta previa en nuestras comunidades, desde los ojos de las mujeres indígenas; asimismo, si ha tenido impactos significativos en la vida y el ejercicio de sus derechos. La aspiración de este balance se recomendar acciones al Estado y a la sociedad civil para que se haga efectivo este derecho colectivo, conforme a los estándares internacionales; también, extender las sugerencias a las poblaciones indígenas.

1. Derechos de las mujeres indígenas y las actividades extractivas

Las mujeres indígenas en el Perú son más de 3 millones (Censo Nacional 2017); representan el 51,4 % de la población indígena y el 26 % del total de las mujeres del país. Asimismo, está ampliamente reconocido el rol de ellas para salvaguardar el devenir de sus pueblos: son las guardianas de la biodiversidad y su sabiduría es clave para fortalecer, mejorar y transmitir modos de vida de los pueblos indígenas u originarios. No obstante, los derechos humanos han sido vinculados a los hombres. Por ello, ha sido necesario hablar y generar normatividad específica de los "derechos humanos de las mujeres", protegidos por la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; también hacerlo para normas referidas a los "derechos de los pueblos indígenas", amparados por el Convenio 169 de la OIT bajo la Declaración Mundial de los Derechos de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y la Declaración de la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este contexto, se debe avanzar en el reconocimiento especial de los derechos de las mujeres indígenas y la

formulación de instrumentos normativos que permitan una real protección frente a los factores que las afectan, limitan o ponen en riesgo.

A la fecha, el rol de las mujeres en el espacio comunal todavía está restringido a las actividades asistenciales; por lo cual sus oportunidades de participación y acceso a la toma de decisiones dependen de las estructuras de la comunidad y su organización, supeditadas a la voluntad de la dirigencia que usualmente es masculina. Esto impacta también al ámbito de la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI). El desarrollo normativo del derecho a la consulta previa en el Perú se tradujo en la ley de 2011 y su reglamento de 2012; sin embargo, la ley no abordó la cuota de participación o las cualidades de una participación de las mujeres indígenas. Después de las referidas normas, se aprobó el Plan Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural, que en la práctica no establece ni prioriza acciones sobre la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta; asimismo, existe el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas. Y si bien desde 2018 está vigente la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad, esta tampoco ha conllevado medidas específicas sobre la participación de las mujeres indígenas ni se aprecian metodologías de trabajo con enfoque de género.

Entonces, ¿cuál es el impacto de las industrias extractivas en las mujeres indígenas? El mapa de concesiones mineras e hidrocarburíferas en el Perú sigue creciendo hasta alcanzar cerca del 20 % del territorio nacional, con una mayor acción en territorios indígenas; escenarios que resaltan impactos diferenciados y graves sobre los derechos de las mujeres de estas comunidades. En general, las afectaciones involucran la vulneración de los derechos a la salud, a un medio ambiente sano y a la alimentación. De modo específico, las afectaciones para las mujeres indígenas también giran en torno al derecho a la integridad física, al acceso a la justicia y a la participación; además, a la integridad psíquica y moral, entre otros.

Según el *Documento de posición sobre justicia de género y las industrias extractivas* (2017) elaborado por Oxfam: "Los proyectos extractivos pueden poner en peligro los medios de vida y la seguridad alimentaria de las mujeres, plantear grandes problemas de salud y seguridad para las mujeres, incrementar el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres y menoscabar la condición de las mujeres en los hogares y las comunidades".

2. Mujeres indígenas y comunidad

Las mujeres indígenas en el Perú son la mayor parte de población originaria; son quienes más hablan lenguas nativas distintas del español, como lengua materna; son las que tienen una esperanza de vida mayor que los hombres, por la más alta presencia en el tramo etario superior; y mantienen una brecha de género en el acceso a la educación, siendo las mujeres indígenas amazónicas las más iletradas, pero con mejores condiciones hacia los servicios de salud. Este es el panorama que se desprende el Censo Nacional 2017; sin embargo, más allá de los resultados estadísticos, se impone una autopercepción muy significativa.

En los Andes, el rol de productora de alimentos lleva a las mujeres indígenas a establecer relaciones de factor de riesgo o afectación externos, como la minería; para las mujeres amazónicas "el monte" y el rio son centrales, aseguran la vida. El hecho es que, por encima del rol que cumplen, sobrevienen limitaciones para comunicar sus enfoques y preocupaciones; además, las percepciones que tienen difieren de la opinión de los hombres: mientras que ellos se concentran en resolver necesidades económicas y laborales, ellas se preocupan de las actividades que garantizan la alimentación diaria y la subsistencia de la familia y comunidad. La poca presencia de las instituciones del Estado es percibida como desatención por las mujeres de las comunidades andinas y amazónicas; así, la vida cotidiana depende de sus logros, con relación a sus tierras. Si bien no está el Estado, si están los grandes proyectos extractivos: 35 % de territorios comunales está concesionado a la minería, llegando a 70 % en determinadas regiones del país. Finalmente, las mujeres indígenas hablan de lo escasas que son las posibilidades de participar en espacios públicos y de toma de decisiones, ya sea por la discriminación de género como por las barreras socioeducativas; así, las experiencias de liderazgo están vinculadas a la vida familiar, aunque ya también a las organizaciones de mujeres y de la comunidad (el acceso a mejores niveles educativos genera mayores

"Siempre hay machismo, sin embargo, la generación de ahora lo tratamos de revertir… no hemos sido escuchadas, ni tomados en cuenta y tratamos de integrarnos, formando parte de junta directiva, opinar, hablar en reunión; vamos mejorando, pero de la generación de antes permanecen calladas. Dicen que voy a opinar, se ríen si hablo mal. Les digo que hablen, aunque se equivoquen" dice Ana, indígena amazónica Harakmbut-Wachiperi.

oportunidades de participación: percibidas como mujeres más preparadas, mejoran sus niveles de confianza).

3. Consulta previa en torno a las mujeres indígenas

La implementación del enfoque de género e interculturalidad en los procesos de CPLI se ha limitado a garantizar la presencia de las mujeres indígenas; así, se cumple con una cuota no explicita, que varía según la etapa y el caso. Sin embargo, no se aprecian estrategias, metodologías o capacidades institucionales orientadas a reformar la situación; a esto se agregan ausencias procedimentales y de seguimiento en la verificación del cumplimiento de la participación. Y si bien no existen herramientas e instrumentos efectivos para un registro homogéneo de las asistencias en cada proceso de consulta y en sus respectivas etapas, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Energía y Minas aportan la siguiente información: 5709 asistentes para 27 procesos de consulta; de este total, 1649 (29 %) fueron mujeres indígenas.

Una primera limitante para las mujeres indígenas es justamente la poca experiencia de participación en espacios públicos; a su vez, el cuidado de los hijos e hijas les demanda tiempo y esfuerzo que no es tomado en cuenta por las entidades que convocan el proceso de consulta. Asimismo, los talleres son "muy técnicos"; lamentablemente los contenidos sobre los proyectos extractivos refieren a aspectos complejos que son difíciles de entender cuando no se cuenta con saberes previos. Incluso, impera el miedo por el hecho de hablar en español, en la figura de no ser idioma materno; o, incluso, las barreas lingüísticas bajo la presencia de varios pueblos de diferentes lenguas originarias. Finalmente, es determinante que la oralidad es el modo de comunicación privilegiado en las poblaciones indígenas, cuando los documentos proporcionados en la consulta son usualmente escritos. Ellas, a pesar de todas estas dificultades, mantienen una posición crítica.

> "Sin saber la verdad y desventaja, pueden decidir lo que no corresponde", dice Clelia, indígena Awajun.

Las mismas mujeres dan a entender que la metodología implementada no muestra esfuerzos de diálogo intercultural y de género. Los espacios que se generan son fundamentalmente de información y capacitación, donde el funcionariado del Estado presenta diversos recursos para "persuadir" a la comunidad de aceptar las condiciones o la consulta. En suma, una cuestión primordial es que en las

diferentes etapas de los procesos de CPLI, especialmente en las reuniones informativas y de dialogo intercultural, se buscó convencer de una visión positiva respecto a los proyectos de exploración y explotación sin valorar el vínculo de cercanía que tienen los pueblos indígenas con su territorio, dejando de lado así el respeto a su derecho al territorio integral por ser propiedad ancestral; aquel saber en que las mujeres son eje de conservación y trasmisión.

4. Conclusiones

La presencia de industrias extractivas en territorios indígenas genera un impacto diferenciado en la vida las mujeres, lo que se suma a los factores históricos ligados a la vida dentro de las comunidades y el contacto en desigualdad con el Estado, las empresas y otros agentes externos. No obstante, en el marco normativo internacional sobre derechos de los pueblos indígenas se remarca la prioridad y trascendencia de los derechos humanos de las mujeres indígenas; asimismo, el desarrollo normativo nacional sobre consulta previa incorpora la promoción de la participación efectiva de las mujeres indígenas. En esta línea, se han apreciado y se han conseguido avances al explicitar los impactos diferenciados de las actividades extractivas en las mujeres indígenas. Sin embargo, diversos estudios dan cuenta todavía de que la implementación de la CPLI, principalmente frente a las actividades extractivas, no garantiza los derechos de los pueblos indígenas ya que no se realizan en los momentos más decisivos del proceso extractivo; un panorama en que también el resultado son niveles bajos y heterogéneos de participación de las mujeres.

Las mujeres indígenas enfrentan una serie de barreras para su participación en los procesos de CPLI: la poca experiencia en espacios públicos; el carácter técnico de los talleres; el monolingüismo, que se complejiza con la presencia de pueblos diferentes con lenguas distintas; incluso, su rol asistencial en el ámbito familiar. De acuerdo con los testimonios de las mujeres indígenas, la consulta se realiza sin metodologías interculturales y de género adecuadas; a su vez, el funcionariado no termina de ampliar sus criterios para permitirles una sostenida y efectiva participación.

5. Recomendaciones

Por un lado, acciones generales sobre políticas que toman los marcos normativos o los temas estructurales:

1. Explicitar el enfoque de género como prioritario en los instrumentos normativos y documentos públicos sobre la consulta previa.
2. Restituir y fortalecer la institucionalidad estatal de los pueblos indígenas, garantizando la participación efectiva de las mujeres.
3. No perder de vista que el fin de la consulta previa es alcanzar el consentimiento de los pueblos.
4. Implementar cambios para que la consulta se realice sobre los actos más relevantes, con el efecto de mejorar la participación de las mujeres indígenas.
5. Es fundamental generar reformas en las políticas sobre reconocimiento y tenencia de las tierras comunales por parte de las mujeres.
6. Es imprescindible un mayor esfuerzo estatal para la alfabetización rural, con énfasis en mujeres indígenas en las regiones amazónicas.

Por otro lado, acciones específicas sobre la implementación de la consulta:

	Al Estado
1	El Viceministerio de Interculturalidad (Ministerio de Cultura) debe desarrollar estrategias y acciones para una participación efectiva de las mujeres indígenas en los procesos de consulta.
2	La Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta debe ser el espacio que oriente y monitoree el cumplimiento de los principios básicos de la consulta y la participación de las mujeres indígenas.
3	Establecer un mecanismo de reclamación, con participación de la Defensoría del Pueblo, para el proceso de consulta previa.
4	El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Cultura deben desarrollar capacitaciones en estrategias educativas interculturales y de género para el funcionariado de las entidades promotoras de la consulta.
5	Las entidades promotoras de la consulta deben establecer acciones en cada una de las etapas; por ejemplo: conformar equipos técnicos multidisciplinarios integrados por profesionales con formación y especialización en enfoques de interculturalidad y género; reconocer a las organizaciones de mujeres indígenas para permitir que se garantice su participación, representación y el ejercicio de sus derechos; entre otras.

	A las organizaciones indígenas
1	Exigir a la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Género e Interculturalidad que las organizaciones indígenas sean consultadas para garantizar normas, directivas, lineamientos y demás instrumentos de gestión pública.
2	Participación activa de las organizaciones indígenas nacionales en la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta.

3	Las organizaciones indígenas nacionales deben promover la actualización de los estatutos comunales.
4	Mantenerse vigilantes sobre la transparencia de los procesos de consulta previa, lo que permite evaluar un rol más activo y acompañante en dichos procesos.

A las organizaciones de la sociedad civil	
1	Desplegar mayores oportunidades de acompañamiento, orientación y capacitación a las comunidades y organizaciones que participan en los procesos de consulta previa.
2	Aportar en la generación de conocimiento sobre los procesos de consulta y la participación de las mujeres indígenas, a partir del desarrollo de investigaciones etnográficas, entre otros.